

Реализация направления по сохранению животных экосистем водного типа, занесенных в Красную книгу Российской Федерации в рамках стратегических национальных приоритетов: проблемы правового регулирования

Аннотация. Направление по сохранению животных экосистем водного типа присутствует в обеспечении стратегического приоритета «экологическая безопасность и рациональное природопользование», встроенного в общую систему национальных стратегических приоритетов, реализуемых усилиями органов публичной власти и институтов гражданского общества. В работе анализируются отдельные аспекты деятельности по сохранению водных животных, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, выявляются проблемы правового регулирования, связанные с отсутствием правовой определенности в вопросах участия общественных организаций в спасении морских млекопитающих, нуждающихся в помощи человека. Анализ источников права показывает необходимость совершенствования законодательной базы, усиления правовой и информационной составляющих процесса легального изъятия краснокнижных животных из среды обитания и дальнейшего обращения с ними для целей оказания ветеринарной помощи и (или) лечения, а также развития взаимодействия государства с некоммерческим сектором по сохранению китообразных в российском водном пространстве.

Ключевые слова: добыча (вылов) животных, Красная книга, морские млекопитающие, экологическая безопасность



**Ольга Владимировна
УСТЬЯНЦЕВА,**
доцент кафедры
экологического
и природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
ovustyanceva@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.125.1.057-065

Olga V. USTYANTCEVA,

Associate Professor of the Department
of Environmental and Natural Resource Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law),
ovustyantceva@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**Implementation of the Conservation of Aquatic Ecosystems
listed in the Red Book of the Russian Federation
within the Framework of Strategic National Priorities:
Problems of Legal Regulation**

Abstract. *The field of conservation of aquatic ecosystems participates in ensuring the strategic priority «environmental safety and rational use of natural resources», integrated into the overall system of national strategic priorities implemented through the efforts of public authorities and civil society institutions. The paper analyzes certain aspects of the conservation of aquatic animals listed in the Red Book of the Russian Federation, identifies problems of legal regulation related to the lack of legal certainty regarding the participation of public organizations in the rescue of marine mammals in need of human assistance. An analysis of the sources of law reveals the need to improve the legislative framework, strengthen the legal and informational components of the process of legally removing Red Book animals from their habitat and further handling them for the purposes of veterinary care and (or) treatment, as well as developing cooperation between the state and the non-profit sector for the conservation of cetaceans in Russian waters.*

Keywords: *animal extraction, Red Book, marine mammals, environmental safety*

Разрешение национальных экологических проблем современного российского общества неразрывно связано с правовым обеспечением стратегического приоритета «экологическая безопасность и рациональное природопользование», обозначенного в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ (далее — Стратегия национальной безопасности РФ (2021)). Для гармоничного развития человека и реализации его права на благоприятную окружающую среду требуется осуществление мероприятий, направленных на сохранение и восстановление уникального природного потенциала, составной частью которого является биологическое разнообразие.

В отличие от утратившей силу в июле 2021 г. Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², в действующей Стратегии национальной

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351.

² Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

безопасности Российской Федерации (2021 г.) отдельного направления по сохранению редких и исчезающих видов животных не предусмотрено, что представляется оправданным в связи с реализацией ряда документов³, анализ которых представлен в литературе⁴, в том числе в отношении водных биоресурсов⁵.

Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года»⁶ (далее — Указ Президента РФ № 309) определены цели, на достижение которых направлена реализация соответствующих национальных проектов. Анализируя задачи, способствующие достижению национальной цели «Экологическое благополучие», следует отметить смещение внимания на сохранение биологического разнообразия наземных экосистем, что следует из буквального толкования абз. «д» п. 5 Указа Президента РФ № 309. Абзац «г» того же пункта направлен на снижение сброса в основные водные объекты неочищенных сточных вод и сохранение байкальской экосистемы.

Однако, учитывая сложносоставное понятие «водные биологические ресурсы», определяемое Федеральным законом «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»⁷, в случае успешной реализации этой задачи позитивное влияние будет оказано не на всю совокупность биологического разнообразия водных экосистем. Так, за рамками приоритетных задач оказывается группа водных животных, объединенная понятием «водные млекопитающие», за исключением байкальской нерпы, являющейся индикатором экосистемы Байкала и животных, обитающих в «основных водных объектах».

Между тем в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (2021 г.) в п. 81 биологическое разнообразие и уникальный эколого-ресурсный потенциал России определены в качестве национального достояния нашей страны. В связи с этим вопросы, касающиеся сохранения китообразных, не теряют своей актуальности. Появление в информационном пространстве фактов о «китовой

³ Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546 ; распоряжение Правительства РФ от 17.02.2014 № 212-р «Об утверждении Стратегии сохранения редких и находящихся под угрозой исчезновения видов животных, растений и грибов в Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 927.

⁴ См.: Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. 2024. № 7. С. 181 ; Кривоносова О. Ю. Стратегические направления сохранения видового разнообразия: проблемы правового регулирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 3. С. 149.

⁵ Дойников П. И. Правовые проблемы охраны и использования животного мира. М. : Проспект, 2024. С. 63 ; Устьянцева О. В. Нормативное регулирование использования и охраны морских млекопитающих в России // Актуальные проблемы государства и права. 2019. № 12. С. 516.

⁶ Указ Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» // СЗ РФ. 2024. № 20. Ст. 2584.

⁷ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. I). Ст. 5270 ; 2024. № 23 (ч. I). Ст. 3039.



тюрьме» в Приморском крае в 2018 г., в которой удерживались касатки и белухи, добытые в нарушение закона, придало импульс развитию отечественного уголовного законодательства в части совершенствования статьи 258.1 Уголовного кодекса РФ, обновлению Красной книги страны (впервые в нее занесены каспийский тюлень *Phoca caspica* и касатка плотоядная *Orcinus orca*), утверждению правил содержания животных в дельфинариях и требований по использованию животных в культурно-просветительских целях, а также привлекло внимание активной части общества к вопросам сохранения водных животных, жизнь которых скрыта от людей глубоко под водой.

Среди периодически обсуждаемых в прессе вопросов законности изъятия морских млекопитающих из естественной среды, их надлежащего содержания в условиях неволи следует обозначить назревание еще одной проблемы, требующей правового решения, — контакта человека с китообразными в пространстве российского сектора Азово-Черноморского бассейна, некоторые виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации.

Взаимодействие человека с морскими млекопитающими происходит в основном в результате выброса животных на побережье, реже — при застревании в сетях и прочих орудиях лова в прибрежной зоне. Если отдельные случаи контакта человека, как правило, с нездоровым животным не являются вызовом установленному в обществе правопорядку (например, когда в зоне пляжа отдыхающие граждане вылавливают дельфина, делают с ним фотографии или выталкивают его на глубину в море, совершают другие действия, предполагающие тактильную коммуникацию с морским животным), то преднамеренное взаимодействие человека с дельфином приобретает противоправный характер и должно быть подвергнуто правовой оценке государством.

Речь идет о сообществах граждан, объединивших свои усилия для сбережения популяций морских млекопитающих и образовавших в установленном законом порядке некоммерческие организации для целей спасения жизни и сохранения здоровья морских млекопитающих. Под преднамеренным взаимодействием с морским животным сотрудника, волонтера подобной общественной организации в рамках исследования мы понимаем действия по поиску и изъятию из среды обитания морского животного с целью оказания ему ветеринарной помощи или лечения.

Объекты дикой фауны, включая нуждающихся в помощи человека, в силу положений ч. 2, 3 ст. 1 и ч. 1, 9 ст. 4 Федерального закона «О животном мире»⁸ являются государственной собственностью и могут находиться в иных формах собственности только в случае их изъятия в установленном законом порядке. Невыполнение требований Закона является нарушением российского законодательства, и сотрудники некоммерческих организаций, осуществляющие деятельность подобного рода, оказываются в зоне распространения юридической ответственности за незаконную добычу (вылов) водных объектов дикой природы, даже для реализации целей создания некоммерческой организации.

Комментируемые выше федеральные законы заложены в основу регулирования правоотношений, складывающихся по поводу охраняемых видов морских

⁸ Федеральный закон от 24.04.1995 № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462 ; 2024. № 49 (ч. IV). Ст. 7419.

млекопитающих. Речь идет об афалине и морской свинье (азовке), промысел которых привел к снижению их численности к середине прошлого века, в связи с чем Министерством рыбного хозяйства СССР в Азово-Черноморском бассейне с 1970 г. была запрещена добыча дельфинов⁹, а с 1975 г. — промысловая добыча дельфинов¹⁰.

Черноморская афалина нередко используется в коммерческих целях и привлекает внимание браконьеров, ее стоимость на черном рынке диких животных достигает 10 млн руб.¹¹ Черноморская афалина и черноморский подвид морской свиньи (азовка), входят в перечень объектов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации¹² как представители водного животного мира, нуждающиеся в особой охране, с установлением в ч. 7 ст. 26 Закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и п. 7 Правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна¹³ запрета на их добычу, кроме исключительных случаев добычи (вылова).

Растиражированные сотрудниками общественных организаций по реабилитации водных объектов дикой природы сообщения о массовых выбросах дельфинов, нуждающихся в спасении, по оценкам специалистов, выбросами не являются¹⁴. Среди негативно влияющих на численность китообразных Азово-Черноморского бассейна причин, выделяемых учеными, отметим «прошлый чрезмерный промысел»¹⁵, «судоходство и связанное с ним акустическое и химическое загрязнение»¹⁶, «истощение кормовых ресурсов»¹⁷, «случайные приловы,

⁹ Приказ Минрыбхоза СССР от 10.09.1967 № 315 «Об утверждении Временных правил охраны и промысла морских зверей для советских судов, организаций и граждан». П. «р» ст. 10 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Приказ Минрыбхоза СССР от 11.07.1975 № 300 «Об утверждении Правил охраны и промысла морских млекопитающих». П. «з» ст. 10 // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Бурматов рассказал, что на черном рынке за дельфина готовы платить 10 млн рублей // URL: <https://www.pnp.ru/social/burmatov-rasskazal-cto-na-chernom-rynke-za-delfina-gotovy-platit-10-mln-rublei.html> (дата обращения: 15.12.2024).

¹² Приказ Минприроды России от 24.03.2020 № 162 «Об утверждении Перечня объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Приказ Минсельхоза России от 09.01.2020 № 1 «Об утверждении правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Массового выброса дельфинов на берег Крыма нет // URL: <https://crimea.ria.ru/20220721/massovogo-vybrosa-delfinov-na-bereg-kryma-net--uchenyy-1123918937.html?ysclid=m4pugwyz4629945214> (дата обращения: 15.12.2024).

¹⁵ Чернецкий А. Д., Краснова В. В., Болтунов А. Н. Встречаемость и распределение китообразных в северо-восточной части Черного моря // Океанология. 2021. Т. 61. № 4. С. 560.

¹⁶ Кривохижин С. В. Состояние локальной популяции афалин (*Tursiops truncatus ponticus*) в Керченском проливе и Таманском заливе // Охрана окружающей среды и заповедное дело. 2021. № 1 (2). С. 47.

¹⁷ Бушуев С. Г. Истощение кормовой базы как фактор, лимитирующий численность черноморских дельфинов // Экологическая безопасность прибрежной и шельфовой зон и комплексное использование ресурсов шельфа. 2000. № 1. С. 448.



столкновения с судами»¹⁸. Указанные и другие факторы ведут к оскудению видового разнообразия подводного мира, и оценку их вклада в выбрасывание китообразных в Азово-Черноморском бассейне только предстоит дать отечественным ученым. Но уже сейчас представляется необходимым укрепление связей институтов общественного сектора с научно-образовательными государственными структурами.

Возвращаясь к обсуждаемой теме, отметим, что при соблюдении установленного законом порядка рыболовства возникает право собственности на добытые (выловленные) водные биоресурсы в соответствии с гражданским законодательством. Разрешение на добычу (вылов) выступает значимым первичным документом, удостоверяющим законность и правомерность дальнейшего оборота изъятых из естественной среды обитания краснокнижных китообразных, их вовлечения в правовые отношения в качестве объекта. Поэтому следует остановиться на процессе приобретения разрешения, выдачу которого осуществляет Росприроднадзор¹⁹.

Привлекает внимание подход законодателя к наименованию процесса извлечения животных из дикой природы — добыча (вылов) осуществляется из воды, а добывание — из наземных экосистем. Правовой анализ основных понятий нормативных правовых актов²⁰ позволяет заключить, что процесс «добывания» гораздо шире самого акта «добычи (вылов или отлов, отстрел)» и предусматривает осуществление действий до (поиск, преследование) и после (обработка, транспортировка) добычи животного. В отношении всех краснокнижных животных водных и наземных экосистем выдается разрешение на добывание. Полагаем, будет верным применение единого термина «добывание (вылов)» в отношении водных биоресурсов, к которым отнесены морские млекопитающие, так как организм некоторых из них приспособлен к жизни на суше и льдинах.

Обоснование цели добычи (вылова) краснокнижных китообразных является важным этапом в процессе получения разрешения на добычу. Вызывает интерес различие в формулировании целей добычи (вылова) краснокнижных видов водных биоресурсов и целей добывания краснокнижных видов животных наземных экосистем²¹. В частности, не предусмотрена возможность добычи (вылова)

¹⁸ Гольдин Е. Б. Китообразные в акватории Гераклеяского полуострова // Морские млекопитающие Голарктики : сборник научных трудов. Архангельск : Совет по морским млекопитающим, 2019. Т. 1. С. 102.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 24.12.2008 № 1017 «О добыче (вылове) редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2009. № 2. Ст. 223.

²⁰ Федеральный закон от 20.12.2004 № 166-ФЗ ; Федеральный закон от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735 ; 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4928 ; постановление Правительства РФ от 10.01.2009 № 18 «О добывании объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты» // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 509 ; № 9 Ст. 1132 (утр. силу).

²¹ Постановление Правительства РФ от 06.01.1997 № 13 «Об утверждении Правил добывания объектов животного мира, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу

краснокнижных китообразных в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В литературе отмечается недостаточность в русскоязычных источниках сведений о диагностике и лечении болезней морских млекопитающих. Изучение дельфинов как природного индикатора состояния моря позволит выявить риски для здравоохранения и экологии водного объекта, предусмотреть мероприятия по их минимизации.

Согласно Административному регламенту²² заявителю необходимо предоставить материалы, обосновывающие необходимость добывания краснокнижного объекта животного мира. Указанные требования законодательства носят обязательный характер, их несоблюдение приобретает значение квалифицирующего признака в правоприменительной практике. Среди исключительных целей добычи (вылова) отсутствуют цели, связанные с оказанием ветеринарной помощи и (или) лечения животного. Вместе с тем п. 34 Регламента устанавливает получение разрешения на добывание животного в ускоренном порядке в целях спасения жизни самого животного на основе запроса. В случае его одобрения по факту добывания в центральный аппарат Росприроднадзора направляется соответствующий акт.

Следует заметить, что спасение животного зачастую сопровождается его перемещением для восстановления и последующего выпуска в природную среду, что порождает возникновение не урегулированных правом отношений. В этой связи на сайте Росприроднадзора опубликованы рекомендации, касающиеся обнаружения раненного животного, занесенного в Красную книгу РФ²³.

Механизм добычи (вылова) китообразных, занесенных в Красную книгу РФ, нуждается в дополнении. Следует поддержать идею Минприроды России о совершенствовании законодательства по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным и развития положений о реабилитации объектов животного мира, обозначенных в законопроекте²⁴. Однако не можем согласиться с предложенной к введению ст. 28.1 «Реабилитационное изъятие объекта животного мира, реабилитация и выпуск реабилитированных объектов животного мира».

Во-первых, такие разные действия, как получение разрешения на изъятие, реабилитация животного и его выпуск в природную среду объединены в одну статью и

Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 385 ; 2019. № 17. Ст. 2111.

²² Приказ Минприроды России от 18.02.2013 № 60 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов РФ. 02.09.2013. № 35.

²³ Дополнительная информация для граждан и организаций, обнаруживших раненое животное, занесенное в Красную книгу Российской Федерации // URL: https://moscow_region.rpn.gov.ru/regions/24/gov-services/getting-red-book/ (дата обращения: 15.12.2024).

²⁴ Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам формирования в обществе ответственного отношения к животным» // URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=126031> (дата обращения: 15.12.2024).



законодатель весьма абстрактно описывает эти процессы, что допускает двоякое толкование и затрудняет правоприменение. Так, неясна форма (устная, письменная) уведомления гражданином государственного органа об изъятии; предлагаемый суточный срок для уведомления представляется необоснованно затянутым применительно к китообразным и некоторым другим морским млекопитающим, морфология которых не позволяет перемещать их без использования специального транспорта в карантинные бассейны или в реабилитационный центр, расположенный непосредственно в акватории моря. Все эти мероприятия требуют участия ветеринара — специалиста по морским млекопитающим для контроля состояния и транспортировки морского животного в целях предотвращения его гибели.

Во-вторых, лицо, осуществляющее перевозку изъятых объектов животного мира, оказывается в зоне распространения юридической ответственности. Кроме того, не установлена ответственность за гибель изъятых краснокнижных животных непосредственно в процессе добывания или транспортировки. Применительно к российскому сектору Азово-Черноморского бассейна, где обитают три вида китообразных — афалина, морская свинья (азовка), а также дельфин белобочка, который входит в красные книги Республики Крым и города Севастополя, а разрешение на его добывание следует запрашивать в ином уполномоченном органе, полагаем, что для оперативного решения вопроса о спасении животного логично передать полномочия по выдаче разрешений в пределах рыбохозяйственного бассейна одному органу исполнительной власти.

Направление по сохранению животных водных экосистем обозначено в обеспечении стратегического приоритета «экологическая безопасность и рациональное природопользование», встроенного в общую систему национальных стратегических приоритетов, охватывающих различные сферы жизнедеятельности общества, но имеющих объединяющее начало, закрепленное в п. 26 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (2021). Согласно данному направлению обеспечение и защита животных водных экосистем осуществляются «за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества».

Деятельность по спасению жизни и сохранению здоровья объектов дикой природы, включая китообразных, является новым направлением в работе общественных организаций. Рассмотренные вопросы показывают необходимость совершенствования правовой базы, установление диалога государства с некоммерческим сектором, усиление информационной составляющей по вопросам изъятия краснокнижных животных из среды обитания и дальнейшего обращения с ними.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бушуев С. Г. Истощение кормовой базы как фактор, лимитирующий численность черноморских дельфинов // Экологическая безопасность прибрежной и шельфовой зон и комплексное использование ресурсов шельфа. — 2000. — № 1. — С. 437—452.

2. Гольдин Е. Б. Китообразные в акватории Гераклеийского полуострова // Морские млекопитающие Голарктики : сборник научных трудов. — Архангельск : Совет по морским млекопитающим. — 2019. — Т. 1.
3. Дойников П. И. Правовые проблемы охраны и использования животного мира. — М. : Проспект, 2024. — 192 с.
4. Кривоносова О. Ю. Стратегические направления сохранения видового разнообразия: проблемы правового регулирования // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 3. — С. 148—154.
5. Кривохижин С. В. Состояние локальной популяции афалин (*Tursiops truncatus ponticus*) в Керченском проливе и Таманском заливе // Охрана окружающей среды и заповедное дело. — 2021. — № 1 (2). — С. 43—48.
6. Устьянцева О. В. Нормативное регулирование использования и охраны морских млекопитающих в России // Актуальные проблемы государства и права. — 2019. — № 12. — С. 515—529.
7. Чернецкий А. Д., Краснова В. В., Болтунов А. Н. Встречаемость и распределение китообразных в северо-восточной части Черного моря // Океанология. — 2021. — Т. 61. — № 4. — С. 560—571.
8. Шпаковский Ю. Г., Жаворонкова Н. Г. Экологическая безопасность устойчивого развития: стратегия и механизмы реализации // Актуальные проблемы российского права. — 2024. — № 7. — С. 174—187.

